Demos
Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi

ANALISIS QANUN-QANUN ACEH BERBASIS HAK ASASI MANUSIA

Kata Pengantar:
Ifdhal Kasim

Tim Penulis:
Zainal Abidin, Adzkar Ahsinin, Afridal Darmi, Roichatul Aswidah
Editor:
AA Sudirman

ANALISIS QANUN-QANUN ACEH BERBASIS HAK ASASI MANUSIA

Jakarta, 2011

Demos
Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi

Tim Penulis : Zainal Abidin
Adzkar Ahsinin
Afridal Darmi
Roichatul Aswidah

Kata Pengantar: Ifdhal Kasim

Pembaca akhir: Antonio Pradjasto

Penyelaras : Isnu Handono

Editor : AA Sudirman

ISBN: 978-979-25-2137-5

Program ini terselenggara atas dukungan dan kerjasama dari Kementrian Luar Negeri Norwegia.

Segala temuan kajian dan pendapat yang diungkapkan dalam buku ini sepenuhnya tanggung jawab tim penyusun dan tidak mewakili pendapat atau posisi lembaga dana yang membantu studi dan pelaksanaan program ini.

Ucapan Terima Kasih

DEMOS berhutang budi kepada semua pihak yang telah mencurahkan waktu dan keahliannya dalam melakukan kajian dan menyusun Buku "Analisis Qanun-Qanun Aceh Berbasis Hak Asasi Manusia" ini. Terutama namun tak terbatas pada yang disebut dibawah ini, DEMOS mengucapkan terima kasih kepada seluruh mitra dan sahabat yang telah memberikan kontribusi dalam persiapan, penyusunan, penulisan, penerjemahan, ilustrasi, pencetakan dan penyebarluasan buku ini.

Buku ini merupakan hasil studi kebijakan berbasis HAM terhadap Qanun-qanun Aceh, diprakarsai oleh Tim Kerja Program Aceh yang terdiri dari: (Alm) Asmara Nababan, Antonio Pradjasto, Inggrid Silitonga, Luki Paramitha, Roichatul Aswidah, dan Isnu Handono. Sebagai upaya Demos dalam menindak lanjuti Program Penguatan Kapasitas Legislatif Aceh yang telah berlangsung pada 2009-2010. Ditulis oleh Tim Penyusun yang terdiri dari: Zainal Abidin, Adzkar Ahsinin, Afridal Darmi, dan Roichatul Aswidah. Diberi kata pengantar oleh Ifdhal Kasim. Dibaca akhir oleh Antonio Pradjasto. Disunting oleh AA Sudirman dan diselaraskan oleh Isnu Handono. Ditata letak oleh Zulmanto, dan disain sampul oleh Galih. Program ini terselenggara atas dukungan dan kerjasama dari Kementrian Luar Negeri Norwegia.

Daftar Isi

Pengantar Penerbit (DEMOS)

Salah satu pokok perjanjian damai di Aceh, yang selama bertahun-tahun mengalami perang internal, adalah pemberian otonomi khusus. Dan, salah satu kekhususan dari propinsi ini adalah bahwa pemerintahan Aceh menyelenggarakan pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat termasuk penyelenggaraan kehidupan dan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas [pasal 16 UU No. 16/2006]. Hal itu kemudian dituangkan dalam qanun-qanun yang merupakan peraturan daerah propinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

Penerbitan qanun-qanun itu menurut Perjanjian Kesepahaman Helsinki, butir 1.4.2 mensyaratkan:

> *"Legislatif Aceh akan merumuskan kembali ketentuan hukum bagi Aceh berdasarkan prinsip–prinsip universal hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Kovenan International PBB mengenai Hak–hak Sipil Politik dan mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya".*

Oleh karena itu lembaga legislatif Aceh mendapat kewajiban untuk melihat kesesuaian berbagai qanun yang telah ada atau yang akan dibuat dengan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia, sebagaimana tercantum dalam Kovenan Internasional PBB mengenai *Hak–hak Sipil Politik* (KIHSP) dan mengenai *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (KIHESB). Jika terdapat peraturan perundang-undangan di daerah yang bertentangan dengan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia, maka legislatif harus melakukan perbaikan. Dengan sendirinya jika tidak bertentangan maka qanun-qanun tersebut tidak perlu diperbaiki.

Menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia sesungguhnya juga menegaskan mandat dari konstitusi kita, yang pada pasal 28 I (5) UUD 1945 menyatakan:

> *"Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan".*

Dengan demikian peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah instrumen negara untuk melaksanakan kewajibannya dalam hak asasi manusia. Demikian pula tentunya dengan qanun-qanun di Aceh.

Sejak pemerintahan khusus Aceh dibentuk pada 2001, pemerintahan Propinsi Aceh telah mengeluarkan berbagai qanun. Sehubungan dengan hal ini dari interaksi DEMOS bersama sejumlah partai politik setempat dan anggota legislatif cukup menggembirakan bahwa terdapat kehendak untuk mendorong diimplementasikannya *Perjanjian Helsinki butir 1.4.2*, sebagai dasar dalam penyusunan anggaran publik maupun dalam hal legislasi. Terdapat pula kehendak untuk melihat kembali kesesuaian qanun-qanun yang ada dengan perjanjian tersebut.

Untuk itu DEMOS mengambil inisiatif melakukan semacam *academic review* terhadap berbagai qanun yang telah ada. Tentu upaya ini tidak dapat mencakup seluruh qanun; dan dibatasi hanya pada beberapa qanun yang kira-kira akan mempengaruhi kehidupan demokrasi di Aceh.

Studi ini hendak melihat sejauh mana kesesuaian berbagai qanun yang bersangkutan dengan prinsip universal hak asasi manusia. Dalam hal ini dengan dua kovenan internasional hak asasi manusia yang utama KIHSP[1] dan KIHESB, namun juga tidak dapat dilepaskan dengan berbagai konvensi hak asasi manusia lainnya yang pada dasarnya merupakan penjabaran dari dua kovenan utama tersebut. Dalam hal ini adalah berbagai instrumen hak asasi yang telah disahkan oleh Indonesia mencakup Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (dengan UU No. 7 tahun 1984), Konvensi Hak Anak (dengan Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990) dan Konvensi Anti Penyiksaan (dengan UU No. 5 Tahun 1998)

Dengan studi ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan mengenai penerapan hak asasi manusia dalam peraturan perundang-undangan, terutama bagi anggota legislatif Aceh. Pengetahuan ini dapat menjadi

---

[1] Lihat UU No. 12 Tahun 2012

bahan dalam perumusan kebijakan para anggota legislatif, atas kebijakan yang akan datang maupun yang telah diundangkan. Pada akhirnya DEMOS berharap studi yang dilakukan bersama sejumlah pegiat hak asasi manusia ini dapat memberi kontribusi bagi pemajuan demokrasi dan hak asasi manusia, terutama di Aceh.

Selamat membaca!

Jakarta, Oktober 2011

Antonio Pradjasto
Direktur Eksekutif DEMOS

Kata Pengantar

Qanun di Nanggroe Aceh dan Kompatibalitasnya dengan Hak Asasi Manusia

Oleh: Ifdhal Kasim[2]

Saya ingin memulai tulisan ini dengan mengungkapkan pengalaman seorang ibu bernama Rohani. Ia pengawai negeri sipil di Banda Aceh yang harus berhadapan dengan penegakan Qanun *Khalwat*, dan konsekuensinya di Aceh. Ibu itu berkisah:

> *"Puteri saya, Sri (17 tahun) ada di rumah. Saya juga di rumah bersama adik perempuan Sri. Sri membiarkan Budi, pacarnya yang berusia 20 tahun, masuk ke kamarnya karena hari sudah larut malam. Pintu kamar dalam keadaan terbuka. Mereka mengobrol di kamar. Ketika Budi akan meninggalkan rumah pukul 11 malam, tiga orang laki-laki dari kampung setempat segera menangkapnya. Mereka memukul Budi di depan rumah, dan membawanya ke Meunasah (tempat sembahyang) terdekat dengan berjalan kaki. Tak lama kemudian, saya dan Sri ikut dibawa ke sana. Mereka terus memukul Budi dan menyundutnya dengan rokok. Banyak laki-laki dari kampung setempat datang. Mungkin sekitar 50 orang. Banyak di antara mereka ikut memukul Budi".*

Rohani tidak membiarkan perlakuan semena-mena masyarakat. Ia berusaha menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi. Tetapi massa yang marah tidak mengubrisnya. Mereka malah mendesak Sri dan Budi segera menikah. Jelas Rohani tidak bisa menerima ide gila tersebut. Apalagi Sri masih anak-

[2] Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI periode 2007-2012.

anak. Polisi kemudian tiba di tempat Rohani. Sri dan Budi "diamankan". Polisi bukannya melakukan investigasi atau menangkap para penyerang Budi. Mereka malah menahan Budi dan Sri tanpa memberi kesempatan kepada mereka menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi. Rohani meneruskan kisah pahitnya dengan penuh haru:

> "Polisi tidak menanyakan kepada siapapun malam itu tentang apa yang menimpa Budi, meskipun tulang rusuknya patah. Ada luka bakar akibat sundutan rokok. Mukanya hitam dan biru. Bibirnya robek dan berdarah. Pemerintah harus memastikan hal ini tidak akan terjadi lagi pada orang lain. Sangat penting memberi tahu pemerintah tentang apa yang terjadi di masyarakat –bahwa ada perilaku buruk, dan menyalahi hukum!"

Pengalaman Rohani belum berakhir. Dua bulan berikutnya, anggota masyarakat yang kemarin menyerang dan menangkapnya datang lagi ke rumahnya. Mereka meminta Rohani membayar kompensasi atas apa yang diperbuat anaknya yang telah mempermalukan kampung. Mereka meminta tiga ekor kambing dan tiga kardus besar beras kepada Rohani. "Mereka mengatakan itu adalah hukuman atas apa yang dilakukan Sri. Saya tidak tahu bagaimana mereka sampai pada keputusan tersebut. Saya memberikan apa yang mereka inginkan karena saya tidak mau distigmatisasi karena tidak melakukan apa yang diminta oleh adat,"

Dengan mengangkat penggalan kisah yang ditanggung oleh Ibu Rohani tersebut, saya ingin menunjukkan relevansi studi yang dilakukan DEMOS tentang Qanun Aceh dari Perspektif Hak Asasi Manusia --yang hasilnya dituangkan dalam buku ini, bagi kalangan legislator dan eksekutif di Aceh khususnya dan pemerintah pusat. Selain, tentu saja, bagi kalangan masyarakat sipil yang ingin memajukan hak asasi manusia di Aceh. Studi ini berusaha menyajikan kepada kita *compatibility* (ketersesuaian) qanun tersebut dengan instrumen internasional hak asasi manusia: apakah secara *content* (isi), qanun tersebut berkesesuaian dengan norma yang dijamin dalam instrumen internasional hak asasi manusia? Inilah yang membedakan studi ini dengan hasil pemantauan yang dilakukan oleh *Human Rights Watch* tentang penerapan qanun di Aceh,[3] yang terfokus

[3] Lihat *Human Rights Watch, Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh*, New York: Human Rights Watch, 2010.

pada pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia dalam implementasi qanun-qanun tersebut.

Qanun sebagai Keistimewaan Aceh

Penerapan Syariah Islam secara formal di Aceh dimulai sejak bergulirnya Reformasi. Dimulai dengan disahkannya Undang-Undang (UU) No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. UU ini menegaskan, bahwa status keistimewaan Aceh terletak pada, "Kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan ulama dalam penetapan kebijakan daerah".[4] Pemerintah pusat mengesahkan UU ini sebagai bagian dari akomodasi terhadap tuntuntan masyarakat Aceh yang merasa diperlakukan tidak adil pada masa rezim sebelumnya. Lalu pada tahun 2001, Presiden Abdurrahman Wahid kembali memperkuat kedudukan keistimewaan Aceh dengan "otonomi khusus" melalui pengesahan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Melalui UU No. 18/2001 inilah Aceh diperkenankan menerapakan Syariah sebagai sistem hukum formal, membentuk pengadilan Syariah, dan mengartikulasikan aturan-aturan ke dalam bentuk qanun. Pasal 1 angka 8 UU No. 18/2001 dengan gamblang menyatakan, "Qanun Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus."

Belakangan, UU No. 18/2001 itu diubah, diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, karena dianggap sudah tidak lagi menampung aspirasi dan kesepakatan yang lahir dari Perjanjian Helsinki yang mengakhiri konflik di Aceh pada tahun 2005.

UU No. 11/2006 mengatur secara lebih komprehensif tentang keistimewaan atau kekhususan Aceh, layaknya seperti konstitusi sebuah negara. Materi dalam UU No. 11/2006 banyak dipengaruhi oleh isi Perjanjian Helsinki antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang lebih

[4] Gubernur Aceh mulai mengeluarkan peraturan-peraturan berbasis Syariah setelah pengesahan UU tersebut. Peraturan yang dikeluarkan, antara lain, menyangkut pengaturan tentang busana Muslim, larangan alkohol dan judi. Lihat, Keputusan Gubernur No. 451.1/21249 (disahkan pada 6 September 1999).

jauh memberikan penguatan terhadap status keistimewaan Aceh, serta kekhususan dan otonomi seluas-luasnya bagi Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pasal 125 UU No. 11/2006 misalnya menyebutkan, Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi *akidah*, *syariah* dan *ahlak*. Inilah dasar yang menjadi landasan bagi Pemerintahan Aceh menerapkan ketentuan Islam menurut paham keislaman yang berkembang di sana. Dengan dasar tersebut, formalisasi syariat Islam di Aceh bukan saja legal, tapi juga menjadi tuntutan pelaksanaan UU. Konsekuensinya jelas, banyak hal yang potensial dapat dipermasalahkan dalam perspektif UUD 1945 sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*) dalam NKRI.

Setidaknya terdapat 36 butir ketentuan di dalam UU No. 11/2006 yang harus didelegasikan pengaturannya ke dalam qanun. Terutama mengenai ketentuan lebih lanjut pelaksanaan Syari'at Islam, yang meliputi *aqidah, syar'iyah* dan *akhlak*, dan; ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal *al-syakh siyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), dan *Jinayat* (hukum pidana). Tetapi sampai saat ini, yang baru disahkan meliputi: Qanun Aceh No. 10/2002 tentang Peradilan Syariat Islam; Qanun No. 11/2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang *Akidah*, *Ibadah* dan *Syiar* Islam; Qanun No. 12, 13 dan 14/2003 tentang *Khamr*, *Maisir* (Perjudian) dan *Khalwat* (Mesum), Qanun No. 7/2004 tentang Pengelolaan Zakat dan Qanun No. 10/2007 tentang *Baitul Mal*. Penguatan penerapan Syariat Islam juga diatur dengan Keppres Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah di Aceh; Keputusan Ketua MA-RI Nomor KMA/070/SK/2004 tentang Pelimpahan sebagian Kewenangan dari Peradilan Umum kepada Mahkamah Syar'iyah di NAD. Yang masih *pending* adalah Qanun *Jinayah*, karena masih belum ditandatangani oleh Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf.

Meski disejajarkan dengan atau dikategorikan sebagai Perda,[5] qanun di Aceh memiliki tempat tersendiri karena langsung menginduk pada

[5] Statusnya sebagai sama dengan Perda, ditegaskan sendiri dalam UU 11/2006, "Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah propinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh." (Pasal 1 angka 21). Sementara Penjelasan Pasal 7 ayat [2] huruf a UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih tegas lagi mengkategorikan qanun sebagai perda. Penjelasan pasal tersebut berbunyi, "Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Propinsi adalah qanun yang berlaku di NAD dan Perdasus serta Perdasi di Papua".

UU No. 11/2006. Pasal 269 ayat (2) UU No. 11/2006 bahkan menyatakan, ”Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang berkaitan secara langsung dengan otonomi khusus bagi Daerah Propinsi Aceh dan kabupaten/kota disesuaikan dengan Undang- Undang ini.” Artinya, semua peraturan yang berada di bawah undang-undang, seperti PP, perpres, dan peraturan menteri (permen), harus terlebih dahulu disesuaikan dengan UU 11/2006. Bila ada PP, perpres, atau permen yang bertentangan dengan qanun, tidak serta merta qanun dapat langsung dapat dibatalkan, melainkan terlebih dahulu harus dilihat kesesuaian PP, perpres, atau permen tersebut dengan UU No. 11/2006 yang menjadi induk qanun.

Kewajiban Negara dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia

Yang menjadi pertanyaan kita sekarang adalah, apakah dengan status keistimewaan yang dimilikinya itu, pemerintah daerah dengan sendirinya diberikan otoritas melakukan *derogation* terhadap kewajiban negara sebagai *state party* (negara pihak) dari perjanjian internasional hak asasi manusia yang sudah kita ratifikasi? Atau dapatkah ini dilihat, produk-produk legislasi daerah ini, sebagai penerapan doktrin “marjin apresiasi” (*margin of appreciation doctrine*) atas masalah-masalah moral yang terkait dengan religious-etis Islam? Lalu pada akhirnya semua ini berpulang kepada negara sebagai *the duty holder*, apa yang harus dilakukannya dalam menghadapi daerah-daerah dengan status khusus tersebut?

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, kita memang harus meletakkan masalah ini secara kontekstual pula. Penerapan qanun di Aceh, sebagaimana terlihat dalam paparan di atas, bukanlah sesuatu yang diberikan begitu saja. Tetapi lahir dari ketegangan hubungan politik Aceh dengan pusat yang sangat panjang. Boleh dikatakan pusat memberikan status “otonomi khusus” atau “keistimewaan” kepada Aceh sebagai akomodasi terhadap tuntutan Aceh atas ketidakadilan yang dialaminya. Aceh yang dikenal dengan sebutan “Serambi Mekkah”, memang pernah menuntut pemberlakukan Syariah Islam pada tahun 1950-an yang dipimpin oleh Teungku M. Daud Beureueh. Ketika mengakhiri konflik dengan GAM, yang tertuang dalam Perjanjian Helsinki, juga ditegaskan soal penerapan Syariat Islam di Aceh, yang meliputi akidah, syariah dan ahlak. Inilah yang mendasari pemberian status “otonomi khusus” oleh pusat (negara) kepada Aceh. Jadi pemberian status khusus itu juga tidak dapat dilepaskan dari pengakuan pusat

terhadap kekhususan budaya dan adat suatu daerah. Maka dalam kaitannya dengan hal tersebut, negara (pusat) tidak-bisa-tidak tetap mengemban tanggungjawabnya dalam penegakan hak asasi manusia.

Indonesia sejak reformasi secara ekstensif mengikat diri dengan berbagai perjanjian internasional hak asasi manusia. Sampai sekarang Indonesia telah meratifikasi enam perjanjian utama internasional HAM, yaitu: a). Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), diratifikasi dengan UU 7/1984; b). Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (CAT), diratifikasi dengan UU 5/1998; c). Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskrimansi Rasial (CERD), diratifikasi dengan UU 29/1999; d). Konvensi Internasional tentang Hak Anak, diratifikasi melalui Keppres No. 36 Tahun 1990; e). Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, diratifikasi dengan UU 11/2005; dan f). Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, diratifikasi dengan UU 12/2005. Kovenan atau konvensi-konvensi internasional ini menempatkan Negara sebagai penanggungjawab (*the duty holder*) bagi pemajuan (*to promote*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfil*) hak-hak yang dijamin di dalam berbagai kovenan atau konvensi-konvensi tersebut.

Ratatifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional hak asasi manusia tersebut di atas membawa konsekuensi kepada Indonesia untuk menjalankannya sebab Indonesia telah menjadi negara pihak (*state party*) dari perjanjian-perjanjian internasional itu. Sebagai negara pihak, Indonesia secara hukum terikat (*legally binding*) dan tunduk dengan berbagai ketentuan yang ada di dalam kovenan dan konvensi yang telah diratifikasi. Indonesia wajib memastikan semua produk legislatif pada level nasional maupun daerah, baik yang telah ada maupun yang akan dirumuskan kemudian harus sesuai dengan ketentuan kovenan atau konvensi. Selain itu, penting pula [mengingat] negara [memiliki kewajiban] memastikan pelaksanaan kovenan dan konvensi dilakukan tanpa diskriminasi berdasarkan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik, kewarganegaraan, asal usul sosial, kepemilikan, status kelahiran dan status lainnya. Dengan demikian, negara harus menempatkan dirinya sebagai *the duty holder*.

Dari uraian di atas menjadi jelas kiranya, bahwa negara memikul tanggungjawab untuk memastikan pelaksanaan hak-hak yang dijamin dalam pelbagai kovenan atau konvensi yang telah diratifikasi itu. Salah satu bentuk dari tanggungjawab itu adalah melakukan langkah penyesuaian (*compatibility*) dengan hukum nasional. Langkah awalnya dilakukan dengan upaya transformasi dengan cara domestikasi prinsip dan norma-norma yang terkandung dalam pelbagai kovenan atau konvensi tersebut. Berikutnya baru diikuti dengan upaya harmonisasi, baik secara internal (*internal harmonization*) maupun eksternal (*external harmonization*), seluruh produk hukum nasional dengan substansi perjanjian-perjanjian internasional yang telah diratifikasi itu. Tidak terkecuali pula terhadap hukum daerah (Perda). Sebagai bagian dari negara, kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah, juga tidak dapat melepaskan diri dari doktrin kewajiban negara (*state obligation*) dalam hukum hak asasi manusia internasional. Status khusus suatu daerah tidak memberinya otoritas untuk melakukan *derogation* atas suatu kewajiban yang terbit dari suatu perjanjian yang sudah diratifikasi.

Kompatibilitas Qanun dengan Hak Asasi Manusia

Tidak semua perjanjian internasional hak asasi manusia yang sudah diratifikasi Indonesia menjadi objek kajian studi DEMOS ini. Yang dikaji dalam studi DEMOS ini, yang disajikan dalam buku ini, terbatas pada perjanjian-perjanjian internasional hak asasi manusia berikut ini: (i) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR); (ii) Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW); dan (iii) Konvensi Internasional tentang Hak Anak (CRC). Ketiga perjanjian internasional hak asasi manusia ini dilihat dalam kaitannya dengan Qanun Aceh, terutama dilihat dari segi kompatibilitasnya (*compatible*) dengan substansi hak-hak yang dijamin dalam tiga konvensi internasional tersebut. Sedangkan qanun yang ditelaah meliputi: Qanun No. 10/2002 tentang Peradilan Syariat Islam; Qanun No. 11/2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Akidah, Ibadah dan Syiar Islam; Qanun No. 12, 13 dan 14/2003 tentang *Khamr*, *Maisir* (Perjudian) dan *Khalwat* (Mesum), Qanun No. 7/2004 tentang Pengelolaan Zakat dan Qanun No. 10/2007 tentang *Baitul Mal*. Selain itu, studi ini juga mengkaji peraturan daerah yang berbasis pada Syariah Islam sebelum diformalkan penggunaan istilah qanun, yaitu Perda No. 5/2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.

Marilah kita lihat pertama-tama analisis studi ini terhadap kompatibilitas Qanun-qanun tersebut dengan Internasional Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR): apakah qanun-qanun itu *compatible* dengan ICCPR? Berdasarkan analisis isi (*content analisys*) terhadap ketentuan qanun, studi ini menemukan ketidaksesuaian (*incompatibility*) dan pelanggaran (*violation*) antara hak-hak yang dijamin dalam Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam qanun. Mulai dari jaminan non-diskriminasi, kebebasan berekspresi, kebebasan beragama, hak atas privasi, hak bebas dari penyiksaan dan penghukuman yang kejam, hingga pada hak-hak mendapatkan proses peradilan yang adil dan imparsial. Secara gamblang studi ini menyuguhkan kepada kita qanun-qanun mana yang tidak mencerminkan komitmen terhadap keterkaitan dengan kovenan yang telah menjadi bagian dari hukum nasional tersebut.

Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), sebagaimana diketahui, bertujuan menjamin pemenuhan *civil liberties* dan *basic freedom*. Qanun mengenai Khamar, *Khalwat*, dan *Maisir* ---yang merupakan kriminalisasi atas perbuatan-perbuatan dalam wilayah susila dan moral, ditunjukkan oleh studi ini beberapa diantaranya bertentangan dengan *civil liberties* dan *basic freedom*. Kita ambil sebagai contoh qanun mengenai *Khalwat*, cakupan larangannya sangat luas, yaitu terhadap segala kegiatan, perbuatan dan keadaan yang mengarah kepada perbuatan zina. Makanya *khalwat* didefenisikan sebagai, "perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang *mukallaf* atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan". Jadi tidak perlu terjadi zina dalam pidana *khalwat* ini, cukup berduaan atau lebih dengan bersunyi-sunyi sudah dapat dikategorikan melanggar qanun ini. Padahal sekarang pergaulan antara perempuan dan laki-laki sudah demikian terbuka dan setara, karena itu menjadi sangat kontraproduktif memandang pergaulan laki-laki dan perempuan senantiasa dalam konteks susila. Selain itu secara substansial qanun ini sangat rawan mengganggu atau menginvansi *privacy* orang.

Begitu pula analisis studi ini terhadap kompatibilitas isi qanun-qanun tersebut dengan Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) dan Konvensi Internasional tentang Hak Anak (CRC). Berdasarkan analisis isi (*content analisys*) atas qanun-qanun tersebut dari perspektif CEDAW maupun CRC, studi ini

juga menyuguhkan ketidaksesuaian (*incompatibility*) dan pelanggaran (*violation*) antara hak-hak yang dijamin dalam kedua konvensi internasional itu. Mulai dari jaminan non diskriminasi, prinsip kesetaraan gender, prinsip persetujuan pasangan dalam perkawinan, prinsip yang terbaik bagi kepentingan anak hingga pada jaminan terhadap akses kelompok yang tergolong rentan (perempuan dan anak) terhadap sumberdaya ekonomi dan sosial yang ada di dalam negara bersangkutan. Kita ambil satu contoh, Qanun No. 11/2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang *Akidah*, *Ibadah* dan *Syiar* Islam, khususnya terkait dengan pengaturan busana bagi umat Muslim, yang lebih terarah kepada kaum perempuan. Makanya yang sering terkena razia oleh Wilayatul Hisbah (WH) adalah kaum perempuan, yang menunjukkan adanya diskriminasi dalam penegakan qanun ini.

Ilustrasi yang dipaparkan berikut ini memperlihatkan bagaimana persisnya Qanun No. 11 Tahun 2002 tersebut diterapkan. Erni, mahasiswi, mengungkapkan pengalamannya terkena razia WH karena tidak menggunakan busana Islam, sebagaimana dikutip di bawah ini:

> "Saya sedang menuju kampus mengendarai motor. Saya menggunakan jilbab dan jeans dan kaus panjang mencapai lutut. Tiba-tiba seorang petugas WH menghentikan, dan menangkap saya dengan cara yang kasar. Saya dikumpulkan dengan pelanggar lainnya yang lebih duluan tertangkap, yang semuanya adalah perempuan. Kira-kira ada 100 orang yang ditangkap. Kami harus menunjukkan kartu mahasiswa, dan nama kami dicatat mereka. Mereka mengatakan ini merupakan peringatan pertama. Jika kami mengulanginya lagi kami akan dibawa ke kantor WH. Kemudian petugas WH itu memberi nasehat kepada kami, mereka mengutip ayat dan hadist tentang bagaimana seharusnya perempuan bersikap; perempuan adalah tiang Negara, jika berlaku buruk maka semuanya akan hancur."

Dalam kaitannya dengan kontrol terhadap perempuan dalam berbusana itu perlu diketengahkan di sini pendapat Komite Hak Asasi Manusia. Asma Jahangir, *Special Rapporteur* PBB untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan. Ia telah mengadakan tinjauan terhadap peraturan-peraturan yang mensyaratkan penggunaan busana yang memperlihatkan simbol agama di tempat-tempat publik. Dalam laporannya Jahangir mengkritik, "penggunaan metode pemaksaan dan sanksi yang diterapkan kepada individu-individu yang tidak ingin mengunakan busana atau simbol

tertentu yang menunjukkan agama dianggap dapat dihukum atas nama agama secara umum bertentangan dengan hukum hak asasi manusia."[6] Komite Hak Asasi Manusia, badan yang mengawasi pelaksanaan ICCPR, mengemukakan bahwa hukum-hukum yang secara spesifik mengatur busana yang boleh dikenakan perempuan di muka publik dapat melanggar hak atas kekebebasan berekspresi, maupun hak kebebasan beragama dan hak bebas dari diskriminasi.[7] Apalagi dalam penerapannya, petugas WH seringkali bertindak kasar dan mempermalukan orang yang ditangkap.

Hal yang sama juga terjadi pada penggunaan hukuman badan (*corporal punishment*) terhadap pelanggar qanun. Hukuman badan, baik dalam bentuk menyakitkan badan (cambuk) maupun memotong organ tubuh, tidak hanya bertentangan dengan tujuan ICCPR, tetapi juga dengan CEDAW dan CRC. Komite Hak Asasi Manusia sangat jelas melarang hukuman fisik, termasuk cambuk. Komite menegaskan, bahwa larangan penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia "tidak hanya berkaitan dengan tindakan yang menyebabkan rasa sakit secara fisik, tetapi juga tindakan yang menyebabkan penderitaan mental kepada korban. Larangan tersebut adalah hukuman fisik, termasuk hukuman yang berlebihan yang diterapkan sebagai hukuman atas kejahatan atau sebagai tindakan edukatif atau disipliner".[8] Sementara Komite Anti Penyiksaan (CAT), yang mengawasi pelaksanaan Konvensi Anti Penyiksaan, secara spesifik membahas pemberlakuan hukuman fisik di Aceh pada tahun 2008, menemukan bahwa "pelaksanaan hukuman di muka publik dan penggunaan metode-metode fisik yang berlebihan (seperti cambuk) bertentangan dengan konvensi". Dalam pengamatan akhir (*concluding observation*), Komite merekomendasikan Indonesia untuk mengkaji hukum-hukum di Aceh "yang mengizinkan penggunaan hukuman fisik sebagai sanksi pidana dengan maksud untuk menghapuskannya, karena hukuman-hukuman seperti itu merupakan pelanggaran atas kewajiban-kewajiban dalam Konvensi."[9]

---

[6] Laporan Pelapor Khusus untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Asma Jahangir, *Civil and Political Rights*, *including the Question of Relegious Intolerance*, Komisi Hak Asasi Manusia, Sesi ke-62, E/CN.4/2006/5,9 Januari 2006.

[7] Lihat, Komite Hak Asasi Manusia, Sesi ke-54, E/CN.4/1998/6, 22 Januari 1998.

[8] Lihat Komite Hak Asasi Manusia. *General Comment*, UN. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1.30 (1994).

[9] Lihat, Komentar Akhir, *Komite Anti Penyiksaan: Indonesia*, CAT/C/IDN/CO2, 2 Juli 2008.

Mengatakan bahwa qanun-qanun yang disahkan oleh eksekutif dan legislatif di daerah Aceh itu sebagai "*incompatible*" dengan hak asasi manusia universal, bukan berarti pula bahwa Syariah (sebagai sumber penyusunan qanun-qanun itu) sama tidak kompatibel dengan hak asasi manusia. Keduanya harus dibedakan. Meskipun penyusunan qanun itu didasarkan pada sumber-sumber Syariah Islam, tetapi penafsiran terhadap sumber-sumber Syariah itu tidaklah monolitik --yang disebut sebagai Fiqih. Studi yang dilakukan oleh Mashood A. Baderin terhadap Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dengan Hukum Islam,[10] menunjukkan *compatibility* Syariah dengan kedua perjanjian utama hak asasi manusia tersebut. Maka untuk menyelaraskan kembali Qanun-qanun tersebut dengan hak asasi manusia universal, perlu ditinjau kembali metode penafsiran atas sumber-sumbernya itu, yaitu Syariah.

Penutup

Meninjau qanun dari sudut tiga perjanjian internasional hak asasi manusia --masing-masing Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), dan Konvensi Internasional tentang Hak Anak (CRC)-- yang dikerjakan oleh tim studi DEMOS ini menunjukkan belum konsistennya kita dengan tekad politik kita dalam meratifikasi perjanjian-perjanjian internasional hak asasi manusia, yaitu memperkuat perlindungan hak asasi manusia di tingkat nasional dengan mentransformasi norma-norma yang dijamin dalam instrumen internasional hak asasi manusia itu ke dalam hukum nasional (termasuk hukum di daerah). Tetapi yang terjadi justru sebaliknya, qanun-qanun yang ditinjau dalam studi ini (yang merupakan hukum di daerah) mereduksi jaminan hak asasi manusia yang terdapat dalam kovenan atau konvensi-konvensi tersebut. Hal ini ditunjukkan dari tidak kompatibelnya (*incompatibility*) qanun tersebut dengan substansi kovenan atau konvensi hak asasi manusia. Bahkan lebih jauh lagi, ada potensi pelanggaran (*violation*) di dalamnya.

[10] Lihat Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

Kalau apa yang ditemukan studi ini benar, maka dapat dikatakan di sini ada kegagalan negara melaksanakan kewajibannya. Secara spesifik, kewajiban dimaksud adalah, kewajiban mengambil langkah-langkah harmonisasi hukum nasional dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi. Kontrol terhadap produk peraturan daerah (Perda atau Qanun) sepertinya tidak berjalan, padahal hal ini sudah dimandatkan oleh UU kepada pemerintah pusat dan Mahkamah Agung. Saya kira di sinilah letak relevansi studi ini: ia bisa menjadi bahan refleksi dan pelajaran bagi kalangan legislator dan eksekutif di Aceh khususnya dan pemerintah pusat pada umumnya. Selain, tentu saja, bagi kalangan masyarakat sipil yang memajukan hak asasi manusia di Aceh. Selamat membaca!

Daftar Pustaka

Human Rights Watch, *Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh*, New York: Human Rights Watch, 2010.

Surat Keputusan Gubernur Aceh No. 451.1/21249 (disahkan pada 6 September 1999).

UU No. 11 Tahun 2006, tentang Pemerintahan Aceh.

UU No. 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Laporan Pelapor Khusus untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Asma Jahangir, *Civil and Political Rights*, *including the Question of Relegious Intolerance*, Komisi Hak Asasi Manusia, Sesi ke-62, E/CN.4/2006/5,9 Januari 2006.

Komite Hak Asasi Manusia, Sesi ke-54, E/CN.4/1998/6, 22 Januari 1998.

Komite Hak Asasi Manusia, *General Comment*, UN. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1.30 (1994).

Komentar Akhir, *Komite Anti Penyiksaan: Indonesia*, CAT/C/IDN/CO2, 2 Juli 2008.

Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

BAB I

Analisis Qanun Syariat Islam Aceh dari Perspektif Kovenan Internasional Hak-hak Sipil Politik (KIHSP)

Oleh Zainal Abidin

A. Pengantar

UU No 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh memberikan kewenangan kepada Pemerintah Propinsi Aceh untuk mengembangkan dan mengatur keistimewaan yang dimiliki, antara lain dalam penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah yang diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat. Kemudian, UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh memberikan kewenangan khusus yakni pelaksanaan Syariat Islam sebagai hukum materiil yang digunakan di Aceh, serta memberikan kewenangan untuk pengembangan dan pengaturan pendidikan sesuai dengan ajaran Islam, mengembangkan dan menyelenggarakan kehidupan adat, dan memberikan peran serta kedudukan ulama dalam penerapan kebijakan daerah.

Sejak saat itu, Pemerintah propinsi Aceh dan Pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Aceh mengeluarkan berbagai kebijakan berupa Peraturan Daerah atau Qanun. Pada tahun 2005 terjadi perundingan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan Pemerintah RI yang dituangkan dalam *Memorandum of Undestanding* (MoU) Helsinki. MoU tersebut memberikan

peluang adanya koreksi dan revisi atas sejumlah ketentuan untuk NAD dan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip HAM yang tercantum dalam Kovenan Internasional PBB mengenai Hak–hak Sipil Politik (KIHSP) dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB).

Pasal 1.4.2 MoU Helsinki yang menyebutkan:

> "Legislatif Aceh akan merumuskan kembali ketentuan hukum bagi Aceh berdasarkan prinsip–prinsip universal HAM sebagaimana tercantum dalam Kovenan International PBB mengenai Hak–hak Sipil Politik dan mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya".

Berdasarkan MoU tersebut, perlu adanya suatu kajian tentang sejumlah qanun yang diterbitkan dengan landasan prinsip-prinsip universal HAM sebagaimana tercantum dalam Kovenan International PBB. Bagian dalam kajian ini akan membahas dan menganalisa ketentuan qanun dan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip jaminan hak-hak asasi sebagaimana tercantum dalam KIHSP.

B. Norma-Norma HAM Berdasarkan KIHSP dan Penentuan Indikator

Norma-norma HAM yang dijamin dalam KIHSP adalah:

a. Hak bebas dari diskriminasi/non-diskriminasi (pasal ayat 1, pasal 26) dan persamaan (pasal 3);
b. Hak atas pemulihan yang efektif (pasal 2 ayat 3);
c. Hak hidup (pasal 6);
d. Hak bebas dari penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat (pasal 7);
e. Hak untuk bebas dari perbudakan (pasal 8);
f. Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi dan hak untuk bebas dari pemenjaraan yang sewenang-wenang (pasal 9, 10 dan 11);
g. Hak atas kebebasan bergerak dan memilih tempat tinggal (pasal 12 dan 13);
h. Hak atas persamaan di muka hukum, pengadilan yang adil, praduga tidak bersalah;
i. Hak atas pemberlakukan hukum yang berlaku surut (pasal 15);